

Ткаля Олена Вікторівна
к.ю.н., доцент кафедри кримінально-правових дисциплін
Миколаївського комплексу
Національного університету «ОЮА»

Теоретичні та практичні проблеми множинного громадянства

Громадянство є основою правового статусу особи як у державному, так і в міжнародному праві. Законодавець визначає громадянство як постійний політико-правовий зв'язок особи і Української держави, що знаходить вияв у їх взаємних правах і обов'язках, тобто це належність особи до даної держави, внаслідок якої на особу поширюються суверенні права держави і забезпечується захист її прав і законних інтересів як всередині країни, так і за її межами [1, с. 26].

Громадянство є також виявом суверенітету держави, оскільки остання має право самостійно вирішувати питання, хто може бути її громадянином. Від того, як будуть урегульовані в державі питання громадянства, багато в чому залежать стабільність та безпека суспільства. Під "множинним (подвійним) громадянством" слід розуміти наявність у особи одночасно громадянства двох або більше держав. У чинному законодавстві України, її міжнародних двосторонніх договорах замість терміна «множинне громадянство» використовується термін «подвійне громадянство». Україна належить до тих держав, які негативно ставляться до множинного (подвійного) громадянства, оскільки вважають, що особа не може одночасно ефективно користуватися правами та виконувати обов'язки стосовно декількох держав.

Актуальність дослідження теоретичних та практичних проблем множинності громадянства зумовлена тим, що громадянство є тією підставою, яка дає особі, що має статус громадянина, можливість володіти повним комплексом прав, свобод і виконувати обов'язки, закріплені законодавством певної держави.

Інститут громадянства і його проблеми в рамках конституційного та міжнародного права знайшли відображення у працях М.О. Баймуратова, Ю.Р. Боярса, О.В. Журавки, О. Л. Копиленко, І.І. Лукашука, О.О. Майданника М.І. Суржинського, Є.С. Смирнової, Ю.Н. Тодики Б.М. Топорніна, С.В. Черниченка та ін. Не зважаючи на те що проблемам подвійного громадянства в Україні та його множинності у сучасному світі присвячено чимало наукових праць

зарубіжних і вітчизняних учених дана тема потребує подальшого всебічного дослідження на новій законодавчій основі в контексті європейської інтеграції, зважаючи на комплексний характер даного інституту.

Біпартизм стає практикою, до якої у більшості країн відносяться негативно, адже інститут подвійного громадянства породжує кількісні суперечності і правові колізії, спричинені різними обсягами прав і свобод, якими особи із кількома громадянствами можуть користуватися у країні перебування, і на які мають право відповідно до законів своєї батьківщини. Маючи паспорти одразу декількох держав, особа може вільно пересуватися, в'їжджаючи до країн, які мають з країною громадянства цієї особи безвізовий режим. Окрім того, подвійне громадянство - це не лише можливість користуватися всіма правами в обох державах, але й необхідність нести подвійне навантаження обов'язків та зобов'язань перед цими державами, які суттєво ускладнюють вільне перебування у громадянстві одразу декількох країн. Одним із найпоширеніших прикладів є сплата податків та несення військової служби. Як свідчить міжнародна юридична практика, нерідко виникають ситуації, коли необхідність виконувати закони одночасно двох держав призводить до суперечностей і людина опиняється перед складним вибором: закон якої країни порушити, щоб не порушити законів іншої.

У міжнародній правовій практиці зазвичай виокремлюють три головні підстави для застосування принципу подвійного громадянства: 1) при народженні дитини від громадян держави, яка застосовує при визначенні громадянства принцип "права крові" (лат. - *ius sanguinis*), на території держави, що застосовує принцип "права ґрунту" (*ius soli*); 2) при шлюбі жінки з іноземцем, якщо за нею за законом однієї держави залишається власне громадянство, а за законом іншої – автоматично надається громадянство чоловіка; 3) при зміні громадянства шляхом натуралізації, коли цей процес не супроводжується обов'язковою відмовою від попереднього громадянства [2, с.230].

Множинне (подвійне) громадянство існує об'єктивно, незалежно від ставлення до нього тієї або іншої держави, має позитивні та негативні наслідки. У випадку введення такого інституту виникає ряд проблем із дипломатичним і консульським захистом біпатрида, із реалізацією виборчого права. Крім того,

суттєвою проблемою є те, що громадяни, маючи громадянство інших держав, влаштовуються на державну службу, беруть участь у громадській і політичній діяльності, тобто користуються тими правами, що не передбачені законом для іноземців. А інколи подвійне (множинне) громадянство створює для громадянина серйозні труднощі, оскільки його можуть одночасно в декількох країнах зобов'язати проходити військову службу, сплачувати податки тощо. Зрештою, подвійне громадянство формує загрозу втручання однієї держави у внутрішні справи іншої під виглядом захисту інтересів своїх громадян. Внаслідок цього у практиці міждержавних відносин спостерігається тенденція до запобігання застосуванню принципу подвійного громадянства, до користування ним лише на основі двосторонніх угод.

Множинне громадянство – це правове явище, врегульоване як внутрішнім законодавством різних держав, так і міжнародними договорами. Серед таких документів можна виділити Конвенцію, що регулює деякі питання, пов'язані з колізією законів про громадянство 1930 року та Конвенцію про скорочення випадків множинного громадянства і військовий обов'язок у випадках множинного громадянства 1963 року - міжнародно-правовий документ, прийнятий державами - членами Ради Європи (РЄ). Конвенція спрямована на скорочення випадків множинного громадянства та врегулювання питань виконання особами з множинним громадянством військового обов'язку [2,с.231].

З іншої сторони Європейська конвенція про громадянство 1997 року (набрала чинності для України у 2007 році) допускає можливість подвійного громадянства (ст. 14-17)[3, с.107]. Внаслідок колізій законодавства країн Європейського союзу ця конвенція не призвела до усунення випадків біпатриду та залишається досить поширеною практикою. Це пов'язано, насамперед, із посиленою міграцією населення, а також із розходженнями у законодавстві різних держав у питаннях про порядок набуття і втрати громадянства.

Міжнародні стандарти у галузі громадянства – це міжнародно-правові норми, на які повинні орієнтуватися у своїй діяльності всі держави, які хоча безпосередньо не регулюють питання громадянства, але встановлюють лише правові межі, в яких держава може регулювати власне громадянство. Вони

передбачають вимоги яких повинні дотримуватися всі держави в питаннях множинності громадянства та які мають бути пріоритетними в діяльності держав.

Нині в Україні в основному створена цілісна система законодавства про громадянство. Національне законодавство в галузі громадянства спирається насамперед на Конституцію України, Закон України «Про громадянство України» (18.01.2001 № 2235-III), Законом України «Про біженців» (01.08.2003 №2557-14) і Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» (06.12.2003 №3929-12)[4,с.28]. Основним положенням з усього пласту законодавства України в галузі регулювання питань громадянства, є положення задеклароване в Конституції України (ст. 25) та у преамбулі Закону України "Про громадянство України" про те, що право на громадянство є невід'ємним правом кожної людини. В Україні, як і в більшості держав світу встановлено єдине громадянство – адже саме цей принцип забезпечує однаковий правовий зв'язок кожного громадянина зі своєю державою. Проте це не виключає потреби пошуків нових підходів щодо вдосконалення чинного законодавства України про громадянство відповідно до вимог сучасного етапу розвитку, який позначений насамперед процесами інтеграції України до європейського співтовариства.

Досить часто положення ст. 4 Основного закону, що "в Україні існує єдине громадянство" тлумачиться як відсутність можливості мати подвійне громадянство. Насправді, зміст вказаної статті розкривається у ст. 2 Закону України "Про громадянство України" у формі принципу єдиного громадянства, який усього лише "виключає можливість існування громадянства адміністративно-територіальних одиниць України". І це логічно, оскільки Україна є унітарною державою. Крім того, якщо громадянин України набув громадянство (підданство) іншої держави або держав, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України. Іншими словами, перебування одночасно у громадянстві іншої держави жодним чином не звільняє громадянина України від обов'язків, які покладають на нього конституція та закони України (принцип невизнання наслідків подвійного громадянства).

Багато хто плутає заборону подвійного громадянства із втратою громадянства України при набутті українцем громадянства іншої держави.

Дійсно, у ст. 19 закону України «Про громадянство» чітко зафіксовано, що підставою втрати громадянства України є добровільне набуття громадянство іншої держави, при чому обов'язок повідомити про це не прописаний. А держави, як правило, не обмінюються інформацією про своїх громадян (винятком можуть стати питання національної безпеки, але тільки за згодою обох сторін). Ні Кримінальний кодекс України, ні поки що Кодекс України про адміністративні правопорушення не встановлюють відповідальності за неповідомлення громадянином України про набуття громадянства іншої країни. Отже, попри відсутність прямої дозвільної норми мати подвійне (множинне) громадянство, залишається можливість «кмітливим» українцям перебувати у стійкому політико-правовому зв'язку одразу з декількома державами.

Саме тому, 2 жовтня Верховна Рада України в цілому ухвалила Закон "Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо громадянства", ініційований урядом і покликаний викоринити подвійне громадянство. Застосування задекларованих у ньому правових норм має суттєво зменшити кількість випадків подвійного громадянства, яке не визнається законодавством України. Прийнятим Законом встановлюється обов'язок громадян громадянина України щодо повідомлення про набуття іноземного громадянства та накладення штрафу за неподання або несвоєчасне подання повнолітнім громадянином України, який добровільно вступив в іноземне громадянство (підданство), заяви про це і копії документа, що підтверджує придбання ним іноземного громадянства (підданства). Але, реалізація цього закону буде ускладнена через відсутність в Україні механізмів декларування подвійного громадянства та його встановлення.

Враховуючи це, проблема інституту подвійного громадянства в Україні залишається дискусійною. Оскільки держава практично не готова покласти на себе зобов'язання по врегулюванню колізій, які можуть виникнути внаслідок множинності громадянства. Україні необхідно забезпечити єдиний правовий статус для всіх громадян України та однаковий правовий зв'язок кожного громадянина з державою, а також запобігти реалізації можливих загроз національній безпеці у випадку застосування принципу подвійного громадянства.

Література:

1. Захист прав людини. Правові аспекти громадянства в Україні / О.Г. Колб, В.А. Ходирєв, І.Я. Бондар, М.А. Бандура, О.В. Юрченко, Н.І. Прорєшна. - Луцьк, 2000. - 105 с.
2. Подвійне (множинне) громадянство: світова практика / М.І. Суржинський // Держава і право. Юрид. і політ. науки: Зб. наук. пр. - 2004. - Вип. 27. - С. 229-235,
3. Погорілко В. Ф. Конституційне право України : підручник / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко ; за заг. ред. В. Ф. Погорілка. - К. : Прецедент, 2009. - 344 с.
4. Тодыка Ю.Н. Гражданство Украины: конституционно-правовой аспект. - Х., 2004. - 254 с.